Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5475**

17. Wahlperiode 12. 04. 2011

Antrag

der Abgeordneten Nicole Gohlke, Dr. Petra Sitte, Agnes Alpers, Dr. Dietmar Bartsch, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Dr. Rosemarie Hein, Michael Leutert, Dr. Gesine Lötzsch, Yvonne Ploetz und der Fraktion DIE LINKE.

Hochschulzulassung bundesgesetzlich regeln – Sozialen Zugang und Durchlässigkeit in Masterstudiengängen sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jedes Semester werden tausende Studierwillige von den Hochschulen abgewiesen. Sie erhalten keinen Studienplatz. Damit verliert die Hochschulzugangsberechtigung zunehmend ihre wörtliche Bedeutung, nämlich durch ihren Erwerb eine tatsächliche Berechtigung zum Zugang an die Hochschule zu erhalten. Mittlerweile unterliegen die meisten Studiengänge in Deutschland lokalen oder bundesweiten Zulassungs- und Zugangsbeschränkungen.

Damit wird vielen Menschen faktisch die Freiheit der Berufswahl genommen, die mit Artikel 12 des Grundgesetzes sichergestellt werden soll. In seinem Numerus-clausus-II-Urteil vom 8. Februar 1977 stellte das Bundesverfassungsgericht deswegen fest, „dass jede Auswahl zwischen hochschulreifen Bewerbern eine Ungleichbehandlung prinzipiell Gleichberechtigter in der Verteilung von Lebenschancen darstellt und dass sich ein absoluter Numerus clausus, der zum Ausschluss eines erheblichen Teils hochschulreifer Bewerber vom Studium ihrer Wahl führt, am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren bewegt." Das Bundesverfassungsgericht sah es als verfassungsrechtlich unmöglich an, „Auswahlregelungen anders zu begreifen als situationsbedingte Notmaßnahmen zur ‚Verwaltung eines Mangels' und sich mit Lösungen abzufinden, die diese Mängelverwaltung lediglich erleichtern und die Ungleichbehandlung verdecken oder gar stabilisieren".

Die verschiedenen Zulassungshürden sind jedoch längst keine vorübergehende Notmaßnahme mehr, sie sind zur Regel geworden. Zudem ist bekannt, dass aufgrund formaler und faktischer Zugangshürden Studierende aus Arbeiterfamilien oder Familien mit niedrigeren Einkommen an den Hochschulen stark unterrepräsentiert sind. Viel zu viele Menschen erhalten zudem erst gar nicht das Recht, sich um einen Studienplatz zu bewerben. Die Hochschulzugangsberechtigung orientiert sich weiterhin sehr einseitig am Abitur. Dies war die logische Konsequenz aus der ständischen Gliederung des bundesdeutschen Schulsystems, das dem Gymnasium eine besondere Funktion zuschreibt. Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Bildungswegen, über die eine Hochschulzugangsberechtigung erworben werden kann. Diese Möglichkeiten müssen ausgebaut werden. Zudem müssen die Hochschulen für beruflich Qualifizierte weiter geöffnet werden. Wer eine berufliche Ausbildung erfolgreich absolviert hat, soll das Recht haben, sich an einer Hochschule einzuschreiben.

Die Studierendenquote in Deutschland soll deutlich erhöht werden. Wer studieren möchte, soll auch tatsächlich die Möglichkeit dazu bekommen. Die Studieninteressierten wissen selbst am besten, für welches Fach sie sich entscheiden sollten und welche Hochschule am besten für sie geeignet ist. Sie kennen ihre Neigungen, Wünsche, individuelle Lebensplanung und Qualifikationen. Ihr Recht auf Selbstbestimmung ist nicht nur ein Ziel an sich, es ist auch Voraussetzung für ein optimales Studium. Dies gilt auch für das Masterstudium. Die Entscheidung zwischen einem Masterstudium oder einem direkten Berufseinstieg nach dem Bachelor sollen die Studierenden selbst treffen können. Diese wichtige Entscheidung kann nicht der Mangelverwaltung im Masterstudium überlassen werden. Dabei ist zur Kenntnis zu nehmen, dass einem großen Teil der Studierenden das Bachelorstudium zur Berufsqualifizierung nicht ausreicht und dass sie einen Masterstudiengang anschließen möchten. Für einige Berufe, beispielsweise das Lehramt, ist der Bachelor zudem nicht berufsqualifizierend. Der Bund muss dementsprechend dafür sorgen, dass ein ausreichendes Angebot an Studienplätzen zur Verfügung steht.

Ungeachtet dessen waren im Wintersemester 2010/2011 rund 51 Prozent aller grundständigen Studiengänge örtlich zulassungsbeschränkt. 1,3 Prozent der grundständigen Studiengänge wurden in Deutschland zudem über ein Auswahlverfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) besetzt. Zu den Zulassungsbeschränkungen von Masterstudiengängen liegen keine verlässlichen Zahlen vor. Laut dem Hochschulkompass der Hochschulrektorenkonferenz sind rund 37 Prozent der Masterstudiengänge örtlich zulassungsbeschränkt. Allerdings stehen kaum öffentlich zugängliche, transparente und systematische Angaben über weitere Zugangsbeschränkungen (Noten, Auswahlverfahren etc.) zu Masterstudiengängen zur Verfügung. Bund und Länder müssen möglichst zeitnah eine Analyse vorlegen, die die Bedarfe, Kapazitäten und Bewerberzahlen dokumentiert.

Im Rahmen der 7. Novelle des Hochschulrahmengesetzes im Jahr 2004 stärkte die Bundesregierung aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Selbstauswahlrecht der Hochschulen. Infolge dessen überarbeiteten die Länder ihre jeweiligen Landeshochschulzulassungsgesetze und ebneten so alternativen Auswahlverfahren den Weg. Die Umsetzung erfolgte an den Hochschulen sehr unterschiedlich. Manche verlangen von den Studierwilligen neben dem Abitur auch Eignungstests, Praktika, Motivationsschreiben etc. Andere Hochschulen fordern von ihren Bewerberinnen und Bewerbern hingegen spezifische Sprachnachweise oder berufliche Vorkenntnisse, entwickelten etwa eigene Ranking- bzw. Punktesysteme und führen individuelle Auswahlverfahren durch. Einheitliche Kriterien, verlässliche Verfahren und gleichwertige Bedingungen sind so nicht gegeben. Die immer restriktiveren Zulassungsregeln der Hochschulen haben in den letzten Jahren zu problematischen Verhältnissen bei der Besetzung von freien Studienplätzen und bei der sozialen Zusammensetzung der Studierendenschaft geführt. Viele Studienbewerberinnen und Studienbewerber sind mit einer unübersichtlichen Fülle an Anforderungen und diskriminierenden Auswahlverfahren konfrontiert. Die Zahl der Studierenden aus Arbeiterhaushalten bleibt dabei konstant niedrig. Gleiches gilt für Studierende mit beruflichen Qualifikationen.

Während die Bewerbungszahlen explodierten, konnten viele Studienplätze gerade an besonders nachgefragten Studiengängen und Hochschulen nicht besetzt werden. Allein im Wintersemester 2009/2010 blieben aufgrund von Mehrfachbewerbungen rund 18 000 Studienplätze unbesetzt, die trotz der Einrichtung einer Studienplatzbörse nicht nachbesetzt werden konnten. Die Zahl der juristischen Verfahren zur Klärung strittiger Hochschulzulassungen sowohl in grundständigen als auch in weiterführenden Studiengängen nimmt stetig zu. Der Ansatz, dass die Hochschulen selbst die aus ihrer Sicht besten Studieninteressierten auswählen sollen, muss als gescheitert betrachtet werden und auch das geplante

„dialogorientierte Zulassungsverfahren“ hochschulstart.de kann die Probleme nicht grundsätzlich lösen. So sind Lehramtsstudiengänge vom neuen Zulassungssystem ausgenommen. Es bleibt auch fraglich, ob alle bestehenden Softwareprobleme, die zu einer Verschiebung des Starts führten, dauerhaft behoben werden und wann das neue System endgültig an den Start gehen kann. Zudem beteiligen sich immer noch nicht alle Hochschulen. Es droht die Gefahr, dass wieder tausende von Studienplätzen unbesetzt bleiben. Auch hinsichtlich der Kosten bestehen zwischen den Ländern und den Hochschulen Unstimmigkeiten. Die Hochschulen sollen entgegen bisheriger Beteuerungen womöglich doch die Kosten pro vergebenen Studienplatz tragen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese später auf die Studierenden in Form von erhöhten Immatrikulationsgebühren abgewälzt werden.

Das Recht auf Zulassung steht und fällt mit der Schaffung ausreichender Studienplätze. Während derzeit immer mehr Menschen eines Jahrganges studieren möchten, stehen nicht ausreichend Studienplätze zur Verfügung. Die Ursachen liegen dabei in der Jahrzehnte währenden Unterfinanzierung der Hochschulen, die sich durch die Umstellung auf die neue Studienstruktur Bachelor und Master während des laufenden Betriebes noch verschärfte. In den vergangenen 15 Jahren wurden trotz steigender Studierendenzahlen rund 1 500 Professuren abgewickelt. Der so genannte Betreuungsschlüssel bezogen auf Hochschullehrerinnen und -lehrer je Studierende hat sich von 1:40 auf heute 1:60 dramatisch verschlechtert. Währenddessen sind die Ausgaben pro 1 Million Studierender von 0,55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1990 auf 0,42 Prozent im Jahr 2004 gesunken. Durch den prognostizierten zusätzlichen Anstieg der Studierendenzahlen aufgrund geburtenstarker und doppelter Jahrgänge und der durch die Aussetzung der Wehrpflicht erwarteten zusätzlichen Studienanfängerinnen und Studienanfänger wird sich die Situation noch dramatisch verschärfen. Bund und Länder stellen mit dem Hochschulpakt zu wenige Studienplätze zur Verfügung. Sie verschärfen damit die Lage und verursachen Kapazitätsprobleme, die die Hochschulen veranlassen, örtliche Zulassungsbeschränkungen auszusprechen. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete in seinem Numerus-clausus-II-Urteil vom 8. Februar 1977 die Frage der Ausbildungskapazitäten als den eigentlichen Schwerpunkt der Zulassungsproblematik: „Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht von Anfang an in der Schaffung und vermehrten Nutzung der Ausbildungskapazitäten den eigentlichen Schwerpunkt der Zulassungsproblematik gesehen und diesen als verfassungsrechtlich vorrangig vor Auswahlregelungen gewertet. Es hat dabei bislang offengelassen, ob ein Verfassungsauftrag und gegebenenfalls ein Individualanspruch auf Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten besteht.“

Der Bund hat für die Durchsetzung von Grundrechten wie dem Recht auf freie Berufswahl zu sorgen. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 hat er ausdrücklich die Kompetenz, die Hochschulzulassung bundeseinheitlich zu regeln, allerdings hat der Bund seine Kompetenz bisher nicht wahrgenommen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ein Bundeshochschulzulassungsgesetz auf den Weg zu bringen, das folgende Gegenstände rechtsverbindlich regelt:
   a) Der Abschluss einer beruflichen Ausbildung gemäß Berufsbildungsgesetz (BBiG) oder vergleichbarer Ausbildungen berechtigt zur Aufnahme eines Hochschulstudiums.
   b) Wer eine Studienberechtigung hat, hat das Recht ein Studium im Fach und an der Hochschule seiner Wahl aufzunehmen.
   c) Für grundständige Studiengänge entfallen jegliche Zugangsvoraussetzungen über die Studienberechtigung hinaus. In nichtkonsekutiven Masterstu-

diengängen darf es über einen grundständigen Abschluss hinaus keine weiteren Zugangsvoraussetzungen geben. In konsekutiven Studiengängen dagegen dürfen nur Qualifikationen zur Zugangsvoraussetzung gemacht werden, die die Hochschule im jeweiligen grundständigen Studiengang auch vermittelt.

d) Zulassungs- und Zugangsbeschränkungen müssen real überwunden werden. Das Gesetz muss wirksame Regelungen zur Schaffung und vermehrten Nutzung von Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen beinhalten. Dabei muss unverzüglich auf Engpässe reagiert werden. Sofern vorübergehend Bewerbungen nicht berücksichtigt werden können, muss bis zur bedarfsdeckenden Aufstockung der Studienplätze ein faires Vergabeverfahren sichergestellt werden. Die Ablehnung von Bewerbungen darf nur eine vorübergehende Maßnahme sein. Die Vergabeverfahren müssen transparent sein und dürfen nicht sozial selektiv wirken. Individuelle Auswahlgespräche dürfen nicht vorgesehen werden. Bei Engpässen ist die Vergabe bundesweit zu koordinieren. Die Teilnahme der Hochschulen an den Verfahren der Stiftung für Hochschulzulassung und dem dialogorientierten Zulassungsverfahren ist verbindlich im Rahmen des Bundeshochschulzulassungsgesetzes zu verankern. Dabei haben Bund und Länder anzustreben, freie Studienplätze unverzüglich und unbürokratisch zu besetzen. Im Mittelpunkt der Verfahren steht die Selbstbestimmung der Studienbewerberinnen und -bewerber.

e) Das Recht auf einen Masterstudienplatz wird sichergestellt. Durch wirksame Regelungen zur Schaffung und vermehrten Nutzung von Ausbildungskapazitäten in den Masterstudiengängen werden ausreichend Masterstudienplätze geschaffen, gemessen am zu erwartenden Bedarf einschließlich einer Schwankungsreserve. Dabei werden ausreichend Studienplätze für Studieninteressierte vorgesehen, die den Bachelor an einer anderen Hochschule oder Fachhochschule oder zu einem früheren Zeitpunkt gemacht haben oder die die Berechtigung zum Masterstudium anders als über einen Bachelorabschluss erworben haben. Mobilität und soziale Durchlässigkeit werden dadurch hergestellt. Studienanfängerinnen und -anfänger erhalten zukünftig schon mit der Zulassung zum Bachelorstudiengang die Zulassung zu einem darauf aufbauenden Masterstudiengang an der gleichen Hochschule. Sie müssen das Recht erhalten, dieses Masterstudium innerhalb von 18 Monaten anzunehmen, sofern sie das Bachelorstudium erfolgreich absolvieren. Sofern der Masterstudiengang Berufserfahrung voraussetzt, verlängert sich diese Frist entsprechend. Die gleichzeitige Zulassung zum Bachelor und anschließendem Master erfolgt diskriminierungsfrei unter den Bewerbungen unabhängig von Wohnort und Bundesland, in dem die Studienberechtigung erworben wurde.

f) Die Entwicklung der Hochschulzulassungen wird von den Hochschulen und der Bundesregierung regelmäßig daraufhin evaluiert, ob Studierende aus Arbeiterhaushalten, aus Haushalten mit unterdurchschnittlichen Einkommen, mit Migrationshintergrund, mit Behinderung und weiblichen Geschlechts unterrepräsentiert sind. Bund, Länder und Hochschulen werden verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, der in der Unterrepräsentation zum Ausdruck kommenden gesellschaftlichen Ausgrenzung aktiv entgegenzuwirken;

2. gemeinsam mit den Ländern unverzüglich eine Aufstockung des bestehenden Hochschulpaktes zu vereinbaren, der verlässlich ein bedarfsdeckendes Angebot an qualitativ hochwertigen Studienplätzen sichert und dazu beiträgt, die strukturelle Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems zu beenden. Der Hochschulpakt muss so erweitert werden, dass auch mehr Masterstudienplätze zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der Verhandlungen sollen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz folgende Punkte verwirklicht werden:

a) Der Hochschulpakt muss das Ziel erfüllen, Zulassungsbeschränkungen durch ein ausreichendes Angebot an Studienplätzen überflüssig zu machen. Dafür muss die Zahl der zusätzlich zur Verfügung gestellten Studienplätze für das grundständige Studium auf mindestens 500 000 Studienplätze erhöht werden.

b) Die Studienplatzkosten im Rahmen des Paktes müssen den realen Kosten eines durchschnittlichen Bachelor- und Masterstudiums angepasst werden, sowohl mit Hinblick auf die Kosten je Studienjahr als auch auf die Studiendauer. Dabei ist nach Fächergruppen zu unterscheiden, damit auch in kostenintensiveren Studiengängen ausreichend neue Studienplätze geschaffen werden können. Bei Ländern, die allgemeine Studiengebühren erheben, sind die Einnahmen aus diesen Gebühren entsprechend vom Bundeszuschuss abzuziehen.

c) Auf die derzeitigen Studienplatzkosten muss ein Zuschuss zur Verbesserung der Betreuungssituation und zur Verbesserung der Lehre aufgeschlagen werden.

d) Das Kapazitätsrecht muss erhalten und reformiert werden. Die Hochschulen müssen weiter gerichtsfest darlegen, dass sie keine zusätzlichen Kapazitäten besitzen, wenn sie Bewerberinnen oder Bewerber abweisen. Eine strukturelle Trennung der Hochschulen in Forschungsuniversitäten mit niedriger Lehrleistung und Lehrhochschulen muss verhindert werden, indem das Kapazitätsrecht wie bisher grundsätzlich die gleichen Anforderungen stellt.

e) Der Deutsche Bundestag wird an den Verhandlungen zum Hochschulpakt beteiligt;

3. Informationen über beruflich qualifizierte Studierende und Zulassungs- und Zugangsbedingungen zu Masterstudiengängen systematisch aufzuarbeiten sowie eine Bedarfsanalyse und Kapazitätsberechnung für Masterstudiengänge in einem halbjährigen Turnus zu veröffentlichen. Daneben sind Untersuchungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Studierende, die ihren Weg an die Hochschulen über ihre berufliche Qualifikation finden, in Auftrag zu geben.

Berlin, den 12. April 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333